



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 101 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnehageloven
(rett til barnehageplass for barn født
i november m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	3.2	Gjeldende rett og forslaget i høringsnotatet	16
1.1	Høring om rett til barnehageplass for barn født i november	5	3.3	Høringen og departementets vurdering	17
1.2	Høring om hjemmel til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon og oppdatering av bestemmelsen om statlig tilsyn	7	3.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	17
2	Rett til barnehageplass for barn født i november	9	4	Oppdatering av bestemmelsen om statlig tilsyn	18
2.1	Bakgrunnen for lovforslaget	9	4.1	Bakgrunnen for lovforslaget	18
2.2	Gjeldende rett og forslaget i høringsnotatet	10	4.2	Gjeldende rett og forslaget i høringsnotatet	18
2.3	Høringen og departementets vurdering	11	4.3	Høringen og departementets vurdering	18
2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	14	4.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	19
3	Hjemmel til å gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon	15	5	Merknader til endringer i barnehageloven	19
3.1	Bakgrunnen for lovforslaget	15		Forslag til lov om endringer i barnehageloven (rett til barnehageplass for barn født i november m.m.)	21

Prop. 101 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnehageloven (rett til barnehageplass for barn født i november m.m.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 5. april 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven). I proposisjonen foreslår departementet at barn født i november skal få rett til barnehageplass fra den måneden barnet fyller ett år.

Proposisjonen inneholder også forslag om å gi departementet hjemmel til å gi ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. I tillegg foreslår departementet enkelte retts tekniske og språklige endringer i barnehageloven kapittel V Personalet. Departementet foreslår videre å oppdatere bestemmelsen om statlig tilsyn slik at fylkesmannen får hjemmel til å føre tilsyn med kommunepliktene i barnehageloven kapittel V A Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m.

1.1 Høring om rett til barnehageplass for barn født i november

Høringsbrev med forslag om rett til barnehageplass for barn født i november ble sendt på offentlig høring 30. januar 2017 med frist for uttalelser 27. februar 2017. Departementet mottok 83 høringssvar innen fristen.

Høringsnotatet med forslag til lovendringer ble sendt til følgende høringsinstanser:
Departementene

Arbeidstilsynet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Brønnøysundregisteret
Datatilsynet
Folkehelseinstituttet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Foreldreutvalget for barnehager
Foreldreutvalget for grunnskolen
Forskningsrådet
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Husbanken
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kompetanse Norge
Konkurransetilsynet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
Riksrevisjonen

Sámediggi/Sametinget
 Sivilombudsmannen
 Språkrådet
 Statens arbeidsmiljøinstitutt
 Statistisk sentralbyrå
 Statped
 Sysselmannen på Svalbard
 Utdanningsdirektoratet
 Utlendingsdirektoratet

 Fylkeskommunene
 Kommunene
 Longyearbyen lokalstyre

 Dronning Mauds Minne Høgskole for
 barnehagelærerutdanning
 Høgskoler
 Samisk Høgskole – Sámi allaskuvla
 Universitetene
 Universitets- og høgskolerådet

 Akademikerne
 Alle landets private barnehager
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Atferdssenteret
 Delta
 Dysleksi Norge
 Espira
 Fafo
 Fagforbundet
 Fellesorganisasjonen (FO)
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
 Handikappede barns foreldreforening
 Humanetisk forbund
 Innvandrernes landsorganisasjon
 Institutt for samfunnsforskning
 Kanvas
 Kirkelig pedagogisk senter
 Kirkens arbeidsgiverorganisasjon
 Kristent Pedagogisk Forum
 KS
 Kvinnefronten
 Landsorganisasjonen i Norge
 Landsrådet for Norges barne- og
 ungdomsorganisasjoner
 Lederne
 Likestillingssenteret
 Læringsmiljøssenteret, Universitetet i Stavanger
 Læringsverkstedet
 Multikulturelt Initativ- og Ressursnettverk
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
 Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen
 Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa
 Nsjonalt senter for leseopplæring og leseforskning

Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk
 aktivitet
 Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen
 Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen
 Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringen
 Nasjonalt senter for skriveopplæring og
 skriveforskning
 Norges Bygdekvinnelag
 Norges Døveforbund
 Norges handikapforbund
 Norges idrettsforbund
 Norges kvinne- og familieforbund
 Norges Montessoriforbund
 Norsk forbund for Utviklingshemmede
 Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede
 Norsk innvandrersforum
 Norsk institutt for forskning om oppvekst,
 velferd og aldring
 Norsk senter for barneforskning
 Norsk senter for menneskerettigheter
 Norsk studentorganisasjon (NSO)
 Norske Kveners Forbund
 Norske Samers Riksforbund
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Private barnehager i Asker (PIA)
 Private barnehagers landsforbund
 REFORM- ressurscenter for menn
 Regelrådet
 Røde Kors
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes
 organisasjoner
 Senter for IKT i utdanningen
 Senter for samisk i opplæringa
 Sentralledelsen for fylkesnemndene for barnevern
 og sosiale saker
 Skolelederforbundet
 Statens institutt for forbruksforskning
 Steinerbarnehagene Norge
 Stiftelsen barnas rettigheter
 Taterne/Romanifolkets Menneskerettighets-
 forening (TRM)
 Trygge barnehager
 Tvillingforeldreforeningen
 Unge funksjonshemmede
 UNICEF Norge
 Unio
 Utdanningsforbundet
 Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst
 og danning
 Virke
 YS

Følgende instanser hadde merknader til forslaget:
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Foreldreutvalget for barnehager

Statistisk sentralbyrå

Asker kommune
Bergen kommune
Fredrikstad kommune
Hå kommune
Kvalsund kommune
Melhus kommune
Molde kommune
Oslo kommune
Randaberg kommune
Rælingen kommune
Skien kommune
Smøla kommune
Stavanger kommune
Trondheim kommune

Akasia barnehage
Anne Katrine Gamre
Anonym
Anonym
Anonym
Anonym
Anonym
Anonym
Anonym
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Berit Øverland
Fagforbundet
Fellesorganisasjonen (FO)
Fjære barnehage AS
Huskestua barnehage
Hyllestad barnehage
KS
Lampeland barnehage
Luna familiebarnehage
Læringsmiljøsentret, Universitetet i Stavanger
Læringsverkstedet
Multikulturelt Initiativ og Ressursnettverk
Norlandia Barnehagene
Private barnehagers landsforbund
Reform – ressursenter for menn
Slinningen Barnehage SA
Utdanningsforbundet
Utdanningsforbundet Harstad
Utdanningsforbundet Tønsberg

Følgende instanser uttalte at de støttet høringsforslaget og hadde ikke ytterligere merknader til forslaget:

Tønsberg kommune

Trollstua Barnehage Boen AS

Følgende instanser uttalte at de ikke ville gi uttalelse i saken, eller at de ikke hadde merknader til forslaget:

Arbeids- og sosialdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Brønnøysundregistrene
Folkehelseinstituttet
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Vestfold
Helsedirektoratet
Skattedirektoratet
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens jernbarnetilsyn
Statens legemiddelverk

Bodø kommune
Fet kommune
Gol kommune
Horten kommune
Larvik kommune
Leirfjord kommune
Nes kommune
Tinn kommune
Vefsn kommune

Anonym
Bjerkaker barnehage
Hovedorganisasjonen Virke
Klaras Familiebarnehage
Kvam barnehage
Landsorganisasjonen i Norge
Organisasjonen for private barnehager i Larvik
Regelrådet
Skrapeklev barnehage
SU Solhaugen barnehage
Ørneveien Naturbarnehage

1.2 Høring om hjemmel til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon og oppdatering av bestemmelsen om statlig tilsyn

Høringsbrev med forslag til endringer i barnehageloven om hjemmel til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon og oppdatering av bestemmelsen om statlig tilsyn ble sendt på offentlig høring 4. januar 2017 med frist for uttalelser 24. februar 2017. Departementet mottok 54 høringssvar innen fristen.

Høringsnotatet med forslag til lovendringer ble sendt til følgende høringsinstanser:
Departementene

Arbeidstilsynet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Brønnøysundregisteret
Datatilsynet
Folkehelseinstituttet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Foreldreutvalget for barnehager
Foreldreutvalget for grunnskolen
Forskningsrådet
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Husbanken
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kompetanse Norge
Konkurransetilsynet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen
Riksrevisjonen
Såmediggi/Sametinget
Sivilombudsmannen
Språkrådet
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statistisk sentralbyrå
Statped
Sysselmannen på Svalbard
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet

Fylkeskommunene
Kommunene
Longyearbyen lokalstyre

Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehage-
lærerutdanning
Høgskoler
Samisk Høgskole – Sámi allaskuvla
Universitetene
Universitets- og høgskolerådet

Akademikerne
Alle landets private barnehager
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Atferdssenteret
Delta
Dysleksi Norge

Espira
Fafo
Fagforbundet
Fellesorganisasjonen
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Handikappede barns foreldreforening
Humanetisk forbund
Innvandrerne landsorganisasjon
Institutt for samfunnsforskning
Kanvas
Kirkelig pedagogisk senter
Kirkens arbeidsgiverorganisasjon
Kristent Pedagogisk Forum
KS
Kvinnefronten
Landsorganisasjonen i Norge
Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
organisasjoner
Lederne
Likestillingssenteret
Læringsmiljøsentret, Universitetet i Stavanger
Læringsverkstedet
Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Nasjonalt senter for fremmedspråk i
opplæringen
Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa
Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning
Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet
Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen
Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen
Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringen
Nasjonalt senter for skriveopplæring og skrive-
forskning
Norges Bygdekvinnelag
Norges Døveforbund
Norges handikapforbund
Norges idrettsforbund
Norges kvinne- og familieforbund
Norges Montessoriforbund
Norsk forbund for Utviklingshemmede
Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede
Norsk innvandrersforum
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd
og aldring
Norsk senter for barneforskning
Norsk senter for menneskerettigheter
Norsk studentorganisasjon (NSO)
Norske Kveners Forbund
Norske Samers Riksforbund
Næringslivets hovedorganisasjon
Private barnehager i Asker (PIA)
Private barnehagers landsforbund
Reform – ressursenter for menn
Regelrådet

Røde Kors
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Senter for IKT i utdanningen
Senter for samisk i opplæringa
Sentralledelsen for fylkesnemdene for barnevern og sosiale saker
Skolelederforbundet
Statens institutt for forbruksforskning
Steinerbarnehagene Norge
Stiftelsen barnas rettigheter
Taterne/Romanifolkets Menneskerettighetsforening (TRM)
Trygge barnehager
Tvillingforeldreforeningen
Unge funksjonshemmede
UNICEF Norge
Unio
Utdanningsforbundet
Vappusbarnehagene
Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning
Virke
YS

Følgende instanser hadde merknader til forslagene:
Fylkesmannen i Rogaland
Såmediggi/Sametinget
Statistisk sentralbyrå

Bjerkheim kommune
Horten kommune

Høgskolen i Volda
Høgskulen på Vestlandet

Akasia Barnehage AS
Fagforbundet
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Eide Consult
Handikappede Barns Foreldreforening
Læringsmiljøsenteret, Universitetet i Stavanger
Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Private Barnehagers Landsforbund
Utdanningsforbundet

Følgende instanser uttalte at de støttet høringsforslaget og hadde ikke ytterligere merknader til forslaget:
Gjedrum kommune
Leirfjord kommune
Re kommune
Rælingen kommune
Sandøy kommune

Skien kommune
Ullensaker kommune

Følgende instanser uttalte at de ikke ville gi uttalelse i saken, eller at de ikke hadde merknader til forslagene:

Arbeids- og sosialdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Brønnøysundregistrene
Foreldreutvalget for barnehager
Folkehelseinstituttet
Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Fylkesmannen i Vestfold
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Norges vassdrag- og energidirektorat

Alta kommune
Bodø kommune
Fauske kommune
Gol kommune
Larvik kommune
Nes kommune
Tinn kommune

Universitets- og høyskolerådet

Eventyrhagen
Kopervik Menighetsbarnehage AS
Multikulturelt Initiativ og Ressursnettverk
Organisasjonen for private barnehager i Larvik
Regelrådet
Ryvingen barnehage
Slinningen Barnehage SA
Stiftelsen Norheim Barnehage
Sørholtet barnehage

2 Rett til barnehageplass for barn født i november

2.1 Bakgrunnen for lovforslaget

I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2017 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (Innst. 2 S (2016–2017)):

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endring i barnehagelovens § 12 a slik at barn som fyller ett år senest innen utgangen av

november det året det søkes om barnehageplass, etter søknad har rett til å få plass i barnehagen fra fylte ett år i samsvar med denne loven med forskrifter.»

Regjeringen har i sin politiske plattform uttrykt at den vil arbeide for økt fleksibilitet i barnehageopptaket. Å ha rett til barnehageplass er av avgjørende betydning for mange barnefamilier. Retten til barnehageplass gir barn mulighet til å delta i et fellesskap og utvikle seg uavhengig av foreldrenes økonomiske og sosiale situasjon. For mange foreldre er retten til barnehageplass avgjørende for deres økonomi og organisering av hverdagen. Regjeringen ønsker å legge til rette for at flere barn tidligere kan benytte seg av retten til barnehageplass.

Gjennom endring i barnehageloven § 12 a våren 2016, ble barn født i september og oktober gitt rett til barnehageplass fra den måneden barnet fyller ett år. Departementets forslag innebærer at enda flere barn vil få rett til barnehageplass tidligere.

2.2 Gjeldende rett og forslaget i høringsnotatet

Den lovfestede retten til barnehageplass trådte i kraft 1. januar 2009. Det følger av barnehageloven § 12 a at:

«Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august i samsvar med denne loven med forskrifter.

Barn som fyller ett år i september eller oktober det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra den måneden barnet fyller ett år i samsvar med denne loven med forskrifter.

Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt.

Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.»

Barnet har rett til barnehageplass i den kommunen barnet er bosatt. Retten forutsetter at barnets foreldre eller foresatte har søkt om barnehageplass innen søknadsfristen. Dersom foreldrene ikke søker eller takker nei til plass på det tidspunktet barnet har rett til plass, vil barnet etter søknad ha rett til plass ved neste barnehageopptak.

Barnehageloven forutsetter at deler av utgiftene til barnehageplassen dekkes gjennom forel-

drebetalingen. Det er likevel ikke slik at ethvert betalingsmislighold fører til at barnet mister retten til barnehageplass. Ved betalingsmislighold og oppsigelse vil foreldre kunne søke om plass ved neste opptak. Kommunen er da pliktig til å tilby barnet en barnehageplass, uavhengig av om det er uoppgjorte betalingsforpliktelser knyttet til en tidligere barnehageplass.

Barn av asylsøkere har ikke rett til barnehageplass før det både er fattet vedtak om oppholdstillatelse og foreldrene og barna er varig bosatt i en kommune. Det er altså først etter at det er fattet vedtak om oppholdstillatelse og vedkommende er varig bosatt i en kommune, at asylsøkere regnes som bosatt i henhold til barnehageloven § 12 a.

Det følger av barnehageloven § 12 a fjerde ledd at kommunen fastsetter søknadsfrist til opptaket. Gjennom lovendringen våren 2016, jf. Prop. 103 L (2015–2016), ble bestemmelsen om at kommunen må ha minimum ett hovedopptak i året fjernet. Departementet viste til at mange kommuner praktiserer løpende opptak og at bestemmelsen kunne gi inntrykk av at opptak til barnehage kun kan skje gjennom hovedopptaket. Det følger av § 12 a femte ledd at søknadsfristen fastsettes av kommunen. Barnehageloven § 12 og forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage regulerer nærmere hvordan opptaket skal skje.

I høringsnotatet foreslo departementet følgende endringer i barnehageloven § 12 a andre ledd:

«Barn som fyller ett år i september, *oktober eller november* det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år i samsvar med denne loven med forskrifter.»

Som tidligere vil barn født innen utgangen av august ha rett til plass før 1. september. Det betyr at de fleste barn vil bli tatt opp gjennom hovedopptaket. Barn født i september og oktober fikk gjennom lovendringen i 2016 rett til plass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år. I høringsnotatet foreslo departementet samme løsning for barn født i november. Det betyr at kommunen vil være forpliktet til å tilby barnet plass i barnehage fra og med november, dersom barnet fyller ett år den måneden og det er søkt om plass innen fristen.

Som for barn født i september og oktober, foreslo departementet at kommunen selv må velge hvordan opptaket organiseres. Etter det departementet kjenner til, har de fleste kommunene valgt å

tilby plass til barna født i september og oktober gjennom hovedopptaket. Det betyr at foreldre med barn født i september og oktober må forholde seg til samme frist som øvrige foreldre, og at tildelingen av plass typisk skjer i løpet av våren. Departementet bemerket at det er opp til kommunene å avgjøre om de ønsker å følge samme system for barn født i november, eller om de ønsker å ha et eget opptak og en egen søknadsfrist for barn født i november, eventuelt også september og oktober. Hvorvidt foreldre med barn født i november får tilbud om plass allerede i august, er opp til kommunen. Disse barna vil gjennom forslaget ikke ha en lovfestet rett til plass før utgangen av november, men kommunen kan velge å tilby plass tidligere.

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene, la departementet til grunn at forslaget er finansiert fra statens side gjennom midler gitt ved overgangen til rammefinansiering og plasser det ble bevilget midler til i 2015 og 2016. Departementet uttalte blant annet at:

«Dersom foreldre til barn født i november velger å benytte plassen først i november året etter, betyr det at kommunen og barnehagene ikke mottar foreldrebetalings fra august og frem til oppstart i november. I praksis vil barnehagene ofte måtte ha en bemanning allerede i august som er tilstrekkelig ut i fra antallet barn som kommer inn i barnehagen i løpet av september, oktober og november. Det betyr at barnehagene vil ha utgifter til plasser som ennå ikke er tatt i bruk. Gjennom bevilgningene i statsbudsjettet er det indirekte tatt høyde for tapt foreldrebetalings i og med at kapasiteten som staten har finansiert, er noe større enn den som kreves for å gi barn født i september, oktober og november rett til plass fra fylte ett år. Dette betyr også at departementet mener at differansen på 1 300 plasser for hvor mange plasser departementet legger til grunn at trengs for å utvide retten og hvor mange plasser som allerede er finansiert, ikke kan benyttes til å utvide retten ytterligere.

Kommuner som ikke har brukt bevilgningene til etablering av flere plasser, vil kunne få utfordringer med å oppfylle den utvidede retten til barnehageplass. Departementet vil her vise til at det i statsbudsjettet for 2015 og 2016 er signalisert en forventning om at midlene skal brukes til etablering av flere plasser. Kommunene har hatt tid til å forberede seg på en utvidelse av retten til plass og sørge for at flere barn får barnehageplass. Kommuner som per nå ikke har tilstrekkelig med plasser til barn

født november 2016, må raskt iverksette tiltak for å opprette nye plasser.»

I høringsnotatet varslet departementet at det vil gjøres en vurdering av endringene i retten til barnehageplass innen 2019. Dette vil både være en evaluering av hvordan endringene i retten til barnehageplass har fungert og en vurdering av alternative måter å regulere retten til barnehageplass på, da særlig med tanke på eventuelle ytterligere utvidelser.

2.3 Høringen og departementets vurdering

Det er 83 høringsinstanser som har gitt hørings-svar innen fristen. Av de som har gitt hørings-sinnspill, støtter flertallet av instansene at barn født i november får rett til barnehageplass fra den måneden barnet fyller ett år. 12 instanser uttaler mer eller mindre implisitt at de ikke støtter forslaget.

Av de som har uttalt seg om forslaget, er det flere som mener at det bør innføres en tilsvarende rett til barnehageplass for barn født i desember som for barn født i august-november. Flere av instansene uttaler at retten til barnehageplass bør gjelde for alle barn som er fylt ett år, uavhengig av når barnet er født, og at det bør innføres regler om løpende barnehageopptak. Det er også flere instanser som har merknader til de økonomiske og administrative konsekvensene.

2.3.1 Retten til barnehageplass

Av de som har uttalt seg om forslaget, er det flere som mener at retten til barnehageplass bør gjelde for alle barn som er fylt ett år og at det bør innføres regler om løpende barnehageopptak. *Private barnehagers landsforbund (PBL)* uttaler blant annet:

«PBL har siden innføringen av den lovfestede retten til barnehageplass ment at det at ikke alle gis plass fra de er ett år, gir et kunstig og urimelig skille for foreldre som ønsker barnehageplass.

Dette forsterkes etter at barn født i september og oktober i fjor fikk lovfestet rett til barnehageplass fra den måneden barnet fyller ett år og at dette nå utvides til november-barna.

PBL ber derfor om at den lovfestede retten til barnehageplass trappes opp slik at alle barn har rett til barnehageplass fra den måneden barnet fyller ett år, uansett når på året barnet er født.»

Foreldreutvalget for barnehager (FUB) og Fagforbundet uttaler begge at det bør innføres en ordning tilsvarende den i Sverige, Danmark og Finland. *Foreldreutvalget for barnehager* uttaler:

«I alle våre tre naboland Sverige, Danmark og Finland er det innført rett til barnehageplass fra innen fire uker til fire måneder fra man søker om plass. Dette skaper langt mer forutsigbarhet for foreldrene i forhold til barnehageplassen.»

Fellesorganisasjonen (FO) uttaler:

«FO vil først på prinsipielt grunnlag uttrykke at barn som har fylt ett år skal ha rett på barnehageplass.

FO støtter forslaget om at barn født i november skal ha rett til barnehageplass. Vi vil imidlertid understreke at vi kun ser på dette som et første skritt i et løpende opptak. Først ved løpende barnehageopptak vil familier ha en reell valgfrihet.»

I høringsnotatet har departementet varslet at det vil gjøres en vurdering av endringene i retten til barnehageplass innen 2019. Dette vil både være en evaluering av hvordan endringene i retten til barnehageplass har fungert og en vurdering av alternative måter å regulere retten til barnehageplass på, da særlig med tanke på eventuelle ytterligere utvidelser.

2.3.2 Tap av foreldrebetaling

Flere av høringsinstansene har påpekt at forslaget kan bety at kommunene og de private barnehagene ikke vil motta foreldrebetaling i perioden fra august til november for de plassene som er holdt av for barn født i november.

Smøla kommune, Fredrikstad kommune og Rælingen kommune uttaler at de forutsetter at staten kompenserer for kommunenes merutgifter som følge av utvidelsen av retten til barnehageplass. *Rælingen kommune* uttaler blant annet:

«Vi støtter forslaget under forutsetning av at ordningen reelt er finansiert fra staten. Slik det ser ut nå må barnehagene gå uten foreldrebetaling i månedene fra plassen er ledig til plassen tas i bruk. En konsekvens av denne underfinansieringen kan bli at barnehagene av økonomiske årsaker ser seg nødt til å tilby barn født i november plass fra august.»

I likhet med i høringsnotatet foreslår departementet ikke å gi kommunen mulighet til å kreve oppstart og foreldrebetaling før i november, med mindre foreldrene selv ønsker oppstart tidligere. En «tvungen oppstart» før november vil bety at deler av forslaget kostnad vil bli lagt på foreldrene. Som departementet viser til i de økonomiske og administrative konsekvensene, vurderer departementet at kommunene er indirekte finansiert også for tapet av foreldrebetaling.

Noen av høringsinstansene uttaler at forslaget vil medføre at det må gjøres endringer i finansieringsforskriften. *Private barnehagers landsforbund (PBL)* uttaler blant annet:

«Kommunene skal, ifølge gjeldende tilskuddsregelverk (FOR-2015-10-09-1166), bruke kommunale barnehagers årsmeldinger når de beregner seg frem til gjennomsnittsaktiviteten i regnskapsåret. Årsmeldinger fra året før regnskapsåret representerer barnetall (og årsverk) i perioden januar til juni, mens årsmeldingen for selve regnskapsåret representerer barnetall (og årsverk) i perioden august til desember.

Rapporteringen per 15. desember i regnskapsåret brukes altså til å representere en konstant aktivitet, i form av barnetall og årsverk, i de kommunale barnehagene i alle høstmånedene. 15. desember vil imidlertid tetteheten av ansatte være vesentlig annerledes enn for eksempel i begynnelsen av høsten ettersom barn med lovfestet rett til plass i september, oktober og november nå benytter plassene.

Metoden der årsmeldingen i regnskapsåret brukes for å representere hele perioden august til desember fanger altså ikke opp at plasser i kommunale barnehager står ubenyttet tidlig på høsten.

Det er derfor PBLs klare mening at utvidet rett til barnehageplass har ført til at metoden med å bruke veid gjennomsnitt av årsmeldingene til å beregne gjennomsnittsaktiviteten i kommunale barnehager i tilskuddsberegningene, er blitt for upresis. Metodikken tar ikke høyde for at kommunale barnehager har høyere tetthet av ansatte i de første høstmånedene.

Det forhold at kommunale barnehager må gå med ledige plasser i de første høstmånedene må fanges opp i tilskuddsgrunnlaget for at også de private barnehagene skal kunne operere med høyere tetthet av ansatte tidlig på høsten.

PBL mener derfor at utvidet rett til barnehageplass medfører at det må innføres måned-

lig telling i september, oktober og november i både kommunale og private barnehager

Endringene må dessuten sikre at barnehager får kompensert inntektsbortfall forbundet med å skulle ta opp barn med lovfestet rett fra november. Dette for å sikre at barn født i november likebehandles med andre barn i hovedopptaket og for at foreldre med barn født i november skal slippe å betale for barnehageplass dersom de ikke selv ønsker å disponere plassen fra starten av barnehageåret.

Det ovennevnte er viktig i forhold til at det ikke skal oppstå konflikter og konkurranse om hvilke barn som skal tilbys plass ut fra når de er født. Dette gjøres kun dersom man i beregningene av tilskudd til private barnehager får fanget opp at noen kommunale barnehager har ubenyttede og ubetalte plasser i høstmånedene.»

Departementet vurderer fortsatt at det ikke er behov for å gjøre endringer i beregningen av tilskuddet til de private barnehagene. Vi viser her til Utdanningsdirektoratets vurdering i forbindelse med innføringen av ny forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

I de tilfellene der private barnehager holder av plasser fra august og frem til november, vil de ikke motta foreldrebetaling for denne perioden. Det samme gjelder kommunale barnehager. Siden tilskuddet til de private barnehagene beregnes på grunnlag av utgiftene i de kommunale barnehagene, vil det i tilskuddsberegningen på sikt bli tatt høyde for utgiftene knyttet til en eventuelt høyere tetthet av ansatte i de private barnehagene i august, september og oktober, da det også vil være en høyere tetthet av ansatte i de kommunale barnehagene i disse månedene. Departementet viser her til tilsvarende vurdering gjort i tilknytning til utvidelsen av retten til plass i 2016, jf. Prop. 103 L (2015–2016).

Departementet bemerker at endringene i retten til barnehageplass har skjedd raskt. I høringsnotatet har departementet derfor varslet at det skal gjøres en vurdering av endringene i retten til plass innen 2019 – både av endringen som foreslås nå og av endringene som trådte i kraft høsten 2016. Som en del av denne evalueringen vil det være naturlig å se på hvordan endringene i retten til plass har slått ut i praksis og om det er behov for flere rapporteringstidspunkter gjennom høsten og eventuelle endringer i finansieringsforskriften.

2.3.3 Opptakskriterier i private barnehager

Høringsnotatet omhandlet ikke spørsmålet om private barnehager skal pålegges å prioritere opptak av barn med rett til plass framfor barn uten rett til plass. Det er likevel noen høringsinstanser som har uttykt at det bør komme på plass regler som hindrer de private barnehagene å ta inn barn uten rett til plass framfor barn med rett til plass. KS uttaler blant annet:

«KS mener at private barnehager i likhet med de kommunale må pålegges å tilby plass til barn med lovfestet rett foran barn uten lovfestet rett. Private barnehager har rett til samme offentlig finansiering som kommunale barnehager, men har ikke de samme pliktene. Kommunene har ansvaret for at alle barn får oppfylt sin rett til barnehageplass, men har kun styring over de kommunale barnehagene. Det innebærer at hovedopptaket blir uforutsigbart for kommunen og det vankeliggjør planlegging av opptaket og fordelingen av plasser. De stadige utvidelsene av retten til barnehageplass gjør kapasitetsplanleggingen ytterligere komplisert.»

Skien kommune uttaler:

«I høringsnotatet pekes det på at det er mange barn som går i barnehager i dag, som ikke har en lovfestet rett til plass (13 930 på landsbasis ved utgangen av 2015). Skien kommune er i samme situasjon hvor det er flere barn som ikke har en lovmessig rett til plass, som får tilbud under hovedopptaket eller går i barnehagene i dag. I Skien kommune går hovedandelen av disse barna i ikke-kommunale barnehager, og kommunen er avhengig av et fortsatt godt samarbeid med disse for å kunne ivareta utvidelsen av lovfestet rett til plass for barn født i november. Skien kommune foreslår at lovendringen gir både de kommunale og ikke-kommunale barnehagene den samme lovmessige plikt til å prioritere barn med rett på plass etter barnehageloven § 12 a, før eventuelt andre barn gis tilbud.»

Bergen kommune uttaler:

«Bergen kommune vil igjen anmode lovgiver om å pålegge private barnehager, i likhet med kommunale, å tilby plass til barn med lovfestet rett framfor barn uten lovfestet rett til barnehageplass.»

Forslaget i høringsnotatet knyttet seg ikke til de private barnehagenes mulighet til å ha egne opptakskriterier. Departementet vil bemerke at denne friheten sikrer fleksibiliteten i opptaket og muligheten for videre drift av for eksempel bedriftsbarnehager eller foreldredrevne barnehager. Departementet har forståelse for at de private barnehagenes mulighet til å ta inn barn uten rett til plass kan komplisere dimensjoneringen av kommunens barnehage tilbud. Dette problemet vil likevel bli mindre gjennom forslaget. Forslaget betyr at det vil bli færre barn uten rett til plass, og andelen barn uten rett til plass i private barnehager vil dermed bli mindre. Det vises til tilsvarende vurdering gjort i tilknytning til utvidelsen av retten til plass i 2016, jf. Prop. 103 L (2015–2016).

2.3.4 Antall barn under ett år i barnehage

Noen høringsinstanser uttaler at forslaget vil medføre at barnehagene tar imot flere barn under ett år i høsthalvåret og at barnehagene ikke har kapasitet til å ta imot disse barna på en forsvarlig måte. *Utdanningsforbundet* uttaler blant annet:

«I vårt tidligere høringssvar viste vi videre til at forslaget vil føre til at barnehagene tar imot flere spedbarn enn tidligere. Både i praktisk omsorgsarbeid og i arbeidet med trygghet og tilknytning er det langt mer ressurskrevende å gi spedbarn den kvaliteten de etter loven har krav på. For 30–40 år siden organiserte man barnehage tilbud for barn under ett og et halvt år i egne spedbarnsavdelinger. Disse hadde bedre bemanning enn øvrige avdelinger, og det fysiske miljøet var tilrettelagt for spedbarn. Hvordan dagens barnehager skal kunne ta imot barn på åtte måneder på en god måte, blir ikke omtalt i høringsdokumentet. Utdanningsforbundet mener at forholdene ikke er egnet til å ta imot så små barn i alle landets barnehager.»

Læringsmiljøsentret uttaler:

«Foreldrepermisjonsordningene er et tiltak for å ivareta små barns behov for trygg tilknytning og nærhet til begge foreldre. En ny ordning som åpner opp for at barn kan begynne i barnehage som 9 måneder gammel, kan være med på å legge et større press på foreldre om å gå tilbake i arbeid etter fødsel. Ønsker regjeringen å arbeide i lys av tidlig innsats og forebyggende miljøer med hensikt om å fremme barns

psykiske helse kan en tenke oss ut i fra dagens teorigrunnlag at det ikke vil være den beste løsningen å gi yngre barn plass i offentlig omsorgssektor, gitt de rammene en i dag har i barnehagen.»

Departementet vil bemerke at barn født i november, i likhet med barn født i august, september eller oktober, først vil få rett til barnehageplass fra den måneden barnet fyller ett år. Dersom kommunen tilbyr plass fra august, kan foreldrene velge å la barnet begynne i barnehagen i denne måneden. Foreldrene og barnehagen må selv avgjøre når det er hensiktsmessig og forsvarlig at barnet begynner i barnehagen.

Å ha rett til barnehageplass er av avgjørende betydning for mange barnefamilier. Departementet foreslår derfor at barn født i november skal få rett til barnehageplass fra den måneden barnet fyller ett år, i tråd med forslaget i høringsnotatet. Departementet viser til lovforslaget § 12 a andre ledd.

2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet anslår at endringen av rettighetsbestemmelsen vil gi om lag 4 400 flere barn rett til barnehageplass det året de fyller ett år. Dersom det antas at foreldre med barn født i november vil etterspørre barnehageplass tilsvarende som foreldre til ettåringer som allerede har lovfestet rett til plass, vil det være behov for 3 400 barnehageplasser til barn født i november.

Da sektoren ble rammefinansiert i 2011 ble det overført midler for eksisterende barnehageplasser for barn uten lovfestet rett til plass (ettåringer født etter 31. august og nullåringer). Gjennom statsbudsjettene for 2015 og 2016 ble det bevilget til sammen 740 mill. kroner (2016-kroner) til 3 400 flere småbarnsplasser. Det er derfor rimelig å legge til grunn at forslaget om rett til barnehageplass for barn født i november, er finansiert fra statens side gjennom midler gitt ved overgangen til rammefinansiering og plasser det ble bevilget midler til i 2015 og 2016.

Per 15. desember 2014 var det 9 155 ettåringer født etter 31. august som hadde barnehageplass. Det tilsvarer om lag 8 900 heltidsplasser. Disse plassene anses som finansiert fra statens side siden midler for plasser til barn uten lovfestet rett til plass også ble overført i kommunerammen da sektoren ble rammefinansiert i 2011. Videre ble det bevilget midler i 2015 og 2016 til 3 400 småbarnsplasser. Departementet legger til grunn at

det er om lag 12 300 heltidsplasser som kan benyttes til å utvide retten til plass utover 31. august.

Fra høsten 2016 ble retten til plass utvidet slik at barn født i september og oktober fikk lovfestet rett til plass. Ved å anta at dekningsgraden for barn født i september og oktober vil være tilsvarende den for barn som allerede hadde lovfestet rett til plass, ble det antatt at om lag 7 650 ettåringer født i september og oktober ville etterspørre plass. Ved å utvide retten til også å gjelde barn født i november, og legge til grunn den samme dekningsgraden, vil det etterspørres plass for 3 400 ettåringer født i november. Det er da tatt hensyn til at kullene ikke er helt jevnt fordelt på ulike måneder. Dette betyr at departementet legger til grunn et totalt behov for i overkant av 11 000 plasser for barn født i september, oktober og november. Departementet anser derfor at de 12 300 plassene som er finansiert fra statens side er tilstrekkelig for å utvide retten til også å gjelde barn født i november.

Dersom foreldre til barn født i november velger å benytte plassen først i november, betyr det at kommunen og barnehagene ikke mottar foreldrebetaling fra august og frem til oppstart i november. I praksis vil barnehagene ofte måtte ha en bemanning allerede i august som er tilstrekkelig ut i fra antallet barn som kommer inn i barnehagen i løpet av september, oktober og november. Det betyr at barnehagene vil ha utgifter til plasser som ennå ikke er tatt i bruk. Gjennom bevilningene i statsbudsjettet er det indirekte tatt høyde for tapt foreldrebetaling i og med at kapasiteten som staten har finansiert, er noe større enn den som kreves for å gi barn født i september, oktober og november rett til plass fra fylte ett år. Departementet legger til grunn at en eventuell ytterligere utvidelse av retten til plass vil kreve friske midler.

Kommuner som ikke har brukt bevilningene til etablering av flere plasser, vil kunne få utfordringer med å oppfylle den utvidede retten til barnehageplass. Departementet vil her vise til at det i statsbudsjettet for 2015 og 2016 er signalisert en forventning om at midlene skal brukes til etablering av flere plasser. Kommunene har hatt tid til å forberede seg på en utvidelse av retten til plass og sørge for at flere barn får barnehageplass. Kommuner som per nå ikke har tilstrekkelig med plasser til barn født i november 2016, må raskt iverksette tiltak for å opprette nye plasser.

De foreslåtte endringene vil påvirke både de kommunale og de private barnehagene. Siden tilskuddet til de private barnehagene beregnes på grunnlag av utgiftene i de kommunale barne-

hagene, vil det i tilskuddsberegningen på sikt bli tatt høyde for utgiftene knyttet til en eventuell høyere tetthet av ansatte i de private barnehagene i august, september og oktober, da det også vil være en høyere tetthet av ansatte i de kommunale barnehagene i disse månedene. Departementet vurderer derfor at det ikke er behov for å gjøre endringer i beregningen av tilskuddet til de private barnehagene. Departementet viser her til tilsvarende vurdering gjort i tilknytning til utvidelsen av retten i 2016, jf. Prop. 103 L (2015–2016).

Forslaget kan bety at kommunene må endre sine opptaksprosedyrer og at foreldre med barn født i november vil kunne velge oppstart i november, på lik linje som foreldre med barn født i september og oktober kan velge oppstart i september eller oktober. Dette vil komplisere opptaket noe sammenlignet med en ordning der de fleste barn blir tatt opp gjennom et hovedopptak i august. Departementet mener likevel at endringen ikke vil ha vesentlige administrative konsekvenser for kommunene. De fleste kommunene er vant til å håndtere søknader og oppstart gjennom hele året og det bør være forholdsvis enkelt for kommunen også å håndtere søknader om opptak i november. Frist for søknad om plass i november kan være lik som opptaket i august, og søknadene kan håndteres sammen med de øvrige søknadene om plass fra august.

3 Hjemmel til å gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon

3.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Reglene om bemanning i barnehagene følger i dag av barnehageloven og en rekke ulike forskrifter. Barnehagesektoren har vært i stor utvikling de siste 20 årene med tanke på organisering, eierskap, personale og innhold. Samtidig er det gjort få endringer i regelverket knyttet til pedagogisk bemanning.

Bemanning er en viktig faktor i barnehagen og det er viktig at regelverket er lett tilgjengelig og forståelig. For å forenkle og oppdatere regelverket, mener departementet at det bør fastsettes en ny forskrift hvor reglene om pedagogisk bemanning i barnehagene samles. Dette betyr at enkelte av dagens forskrifter kan fjernes. Departementet har etter dagens barnehagelov ikke hjemmel til å fastsette en slik forskrift. Departementet foreslår derfor at det i barnehageloven inntas en hjemmel

som gir departementet adgang til å fastsette ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon.

Utdanningsdirektoratet har hatt forslag til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon på høring, der reguleringen av den pedagogiske bemanningen i barnehagene foreslås samlet i tråd med innholdet i proposisjonen.

3.2 Gjeldende rett og forslaget i høringsnotatet

Reguleringen av bemanningen i barnehagene er i dag spredt i barnehageloven og ulike forskrifter. Barnehageloven kapittel V inneholder bestemmelser om styrer, barnehagens øvrige personale og politiattest, jf. §§ 17, 18 og 19. Med hjemmel i disse bestemmelsene er følgende forskrifter fastsatt:

- forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner for styrer og pedagogisk leder i barnehage fra annen stat
- forskrift om midlertidig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder
- forskrift om pedagogisk bemanning
- forskrift om politiattest i barnehager

Bestemmelser om bemanning følger også av forskrift om familiebarnehager, samt forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

Barnehageloven § 18 sjette ledd gir departementet hjemmel til å gi «utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning». Den relativt åpne ordlyden kan tolkes som at departementet kan innta ulike former for regulering av den pedagogiske bemanningen i forskrift. I merknaden til bestemmelsen er det likevel lagt til grunn at forskriftshjemmelen er begrenset til å fastsette en pedagognorm, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). Denne pedagognormen er nedfelt i forskriften om pedagogisk bemanning § 1. Det foreligger således ingen hjemmel til å fastsette en forskrift som samler bestemmelsene om den pedagogiske bemanningen.

Barnehageloven § 17 stiller krav til ledelsen av barnehagen og hvilke kompetansekrav styreren må oppfylle. I tillegg gir bestemmelsen kommunen adgang til å gi dispensasjon fra utdanningskravet. Barnehageloven § 18 regulerer barnehagens øvrige personale, herunder kompetansekrav for å arbeide som pedagogisk leder og kommunens adgang til å dispensere fra utdanningskravet. Av § 18 femte ledd følger det at bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Det er kun § 18

femte ledd som regulerer den generelle bemanningen i barnehagen. Den øvrige reguleringen og ovennevnte forskrifter, med unntak av forskrift om politiattest, regulerer kun den pedagogiske bemanningen i barnehagene.

I høringsnotatet foreslo departementet at departementet gis hjemmel til å fastsette ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Departementet påpekte at bemanning er en viktig faktor i barnehagen og at det er viktig at regelverket er lett tilgjengelig og forståelig. Departementet mente at de forskriftsfestede bestemmelsene om bemanning i størst mulig grad bør samles i én forskrift.

I høringsnotatet påpekte departementet at det fra statlig hold også har kommet viktige fortolkninger om regelverket om bemanning. Dette gjelder blant annet fortolkningen av pedagognormen og avskjæringen av prosentvis stillingsbrøker. Departementet påpekte at det er viktig at slike fortolkninger blir forskriftsfestet, og at sektor ikke skal behøve å gå til kilder som rundskriv eller tolkningsbrev for å finne svar.

I høringsnotatet bemerket departementet at det i ny forskrift er hensiktsmessig å fastsette hvordan treåringer skal defineres i beregningen av pedagognormen. Dette er en tilbakevendende problematikk hvor det er behov for en endelig avklaring. I rundskriv F-2006-8 følger det i merknaden til forskrift om pedagogisk bemanning § 1 at «Et barn anses for å være tre år fra det året det fyller tre år.» Dette betyr at barnehagen i beregningen av pedagognormen har mulighet til å definere barnet som over tre år fra og med 1. januar det året barnet fyller tre år. Hvordan treåringene defineres i beregningen av pedagognormen er av betydning for både pedagogtetttheten i barnehagen og for barnehagens økonomi. Departementet påpekte at det derfor er viktig at den nye forskriften inneholder en klar regulering av hvordan treåringene skal defineres i beregningen av pedagognormen. Departementet påpekte at dette vil kunne hindre ytterligere uklarheter rundt håndteringen av treåringsproblematikken både i finansieringssammenheng og i beregningen av pedagognormen. I forslaget til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon har Utdanningsdirektoratet foreslått endringer i definisjonen av treåringer.

Pedagognormen skal sikre at det finnes tilstrekkelig personale med pedagogisk kompetanse til å ivareta barns behov for omsorg, lek og læring, sosial tilhørighet og utviklingsstøtte. I direktoratets forslag er dette tydeliggjort ved at det i forskriften inntas krav om at den pedagogiske beman-

ningen skal være tilstrekkelig, i tillegg til minstekravene om antall barn per pedagogisk leder.

I høringsnotatet foreslo departementet at forskrift om midlertidig dispensasjon og unntak fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder, og forskrift om pedagogisk bemanning oppheves og isteden samles i den nye forskriften om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Departementets hjemler til å gi disse forskriftene vil da naturlig nok også måtte oppheves. I forslaget til ny forskriftshjemmel gis departementet mulighet til å innta regler som utfyller kravene til pedagogisk bemanning, samt dispensasjon fra utdanningskravet og pedagognormen.

I høringsnotatet påpekte departementet at forskriftshjemmelen ikke vil gi departementet hjemmel til å fastsette regler om generell bemanning og lignende i ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Departementet viste i den forbindelse til Prop. 1 S (2016–2017), hvor regjeringen varsler at den våren 2017 vil høre forslag om bemanningsnorm. Departementet tar sikte på at en eventuell bemanningsnorm fastsettes i lovsform, og ikke tas inn i forskrift.

3.3 Høringen og departementets vurdering

Det er 54 instanser som har gitt høringssvar innen fristen. Av de som har uttalt seg om forslaget, støtter samtlige instanser forslaget om å gi departementet hjemmel til å fastsette en forskrift hvor reglene om pedagogisk bemanning i barnehagene samles.

Utdanningsforbundet uttaler at det er et godt grep å samle alle bestemmelser som har betydning for den pedagogiske bemanningen i en ny forskrift. Utdanningsforbundet mener at dette vil føre til at bestemmelsene blir bedre tilgjengelig og klarere, noe som kan bidra til felles forståelse av bestemmelsenes innhold.

Utdanningsforbundet støtter endringsforslaget til § 18. Utdanningsforbundet mener imidlertid at endringsforslaget til § 17 ikke er klargjørende. Utdanningsforbundet uttaler blant annet at:

«Paragrafen gjelder Styrer, barnehagens pedagogiske og administrative daglige ledelse. I dagens lov gis departementet hjemmel til å gi nærmere forskrifter om dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet. Utdanningsdirektoratets forslag til ny forskrift, om pedagogisk bemanning og dispensasjon, foreslår at presiseringen av at styrers tid til administrasjon og

ledelse kommer i tillegg til normeringen for pedagogisk bemanning inngår som et nytt ledd i bestemmelsen om pedagognormen, istedenfor i en egen paragraf. Utdanningsforbundet er derfor usikre på om man trenger hjemmel til å gi forskrift om pedagogisk bemanning både i paragraf 17 og 18.»

Departementet mener det er nødvendig at det innføres en hjemmel til å gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon både i § 17 og § 18. Departementet viser til at § 17 regulerer styrer, mens § 18 regulerer barnehagens øvrige personale. For å tydeliggjøre at departementet kan gi forskrifter som utfyller både § 17 og § 18, mener departementet at ny hjemmel til å gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon bør plasseres i begge bestemmelser.

Bemanning er en viktig faktor i barnehagen og det er viktig at regelverket er lett tilgjengelig og forståelig. Departementet foreslår derfor at departementet gis hjemmel til å gi ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon, i tråd med forslaget i høringsnotatet. Departementet viser til lovforslaget § 17 fjerde ledd og § 18 fjerde ledd.

Departementet bemerker at gjeldende § 17 og § 18 har ulik rettsteknisk utforming, blant annet når det gjelder rekkefølgen på leddene i paragrafene. For å skape en bedre sammenheng mellom reguleringen i § 17 og § 18, foreslår departementet at det også gjøres enkelte rettstekniske og språklige endringer i bestemmelsene. De rettstekniske og språklige endringene vil etter departementets oppfatning bidra til å synliggjøre sammenhengen mellom § 17 og § 18 i større grad. Endringene kan derfor også bidra til å gjøre bestemmelsene mer brukervennlige.

De rettstekniske og språklige endringene var ikke en del av forslaget i høringsnotatet. Departementet mener at høring av disse endringene kan unnlates, da det dreier seg om mindre og rent rettstekniske og språklige justeringer, hovedsakelig flytting av ledd, som ikke vil medføre noen innholdsmessige endringer.

3.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til ny hjemmel til å gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon har ikke direkte økonomiske konsekvenser. Dette er det redegjort for i direktoratets høring av forslag til ny forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

4 Oppdatering av bestemmelsen om statlig tilsyn

4.1 Bakgrunnen for lovforslaget

Endringer i bestemmelsen om statlig tilsyn trådte i kraft 1. august 2016, jf. barnehageloven § 9. Gjennom endringen ble det blant annet tydeliggjort hvilke kommuneplikter fylkesmannen kan føre tilsyn med. I § 9 vises det til at det statlige tilsynet begrenser seg til myndighetsoppgavene som følger av barnehageloven § 8, kapittel IV og V. Nytt kapittel V A Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. trådte i kraft samtidig med reglene om statlig tilsyn. Ved en inkurie ble ikke nytt kapittel V A tatt inn i bestemmelsen om statlig tilsyn, selv om det følger klart av forarbeidene at kommunepliktene etter dette kapittelet skal være underlagt statlig tilsyn, jf. Prop. 103 L (2015–2016). Departementet foreslår derfor endringer i § 9 slik at fylkesmannen igjen får hjemmel til å føre tilsyn med de myndighetsoppgavene som følger av kapittel V A.

4.2 Gjeldende rett og forslaget i høringsnotatet

Etter barnehageloven § 9 første ledd fører fylkesmannen tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter § 8, kapittel IV og V. Det følger av Prop. 33 L (2015–2016) at henvisningen er ment å omfatte alle bestemmelsene som regulerer kommunens oppgaver som barnehagemyndighet. Endringene i § 9 trådte i kraft 1. august 2016.

Barnehageloven kapittel V A regulerer blant annet retten til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring. I hovedsak er kapittelet en samling av bestemmelser som tidligere fulgte av opplæringsloven og som omfattet barn under opplæringspliktig alder. Av forarbeidene til kapittel V A, Prop. 103 L (2015–2016), fremgår det at:

«Fylkesmannen er gjennom opplæringsloven § 14-1 gitt hjemmel til å føre tilsyn med alle bestemmelsene i loven, også bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp. I og med at bestemmelsene allerede er underlagt statlig tilsyn, mener departementet det ikke er grunn til å gjøre endringer som medfører at disse kommunepliktene ikke lenger skal være underlagt statlig tilsyn. Lovfestingen av kommunens plikt til å tilrettelegge tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehageloven er ingen ny kommunal plikt, og det legges dermed til

grunn at fylkesmannen vil kunne føre tilsyn med denne plikten. Forslaget om at PP-tjenesten skal bistå barnehagene med kompetanse- og organisasjonsutvikling, er en ny kommunal plikt. På bakgrunn av føringene i Meld.St.7 (2009–2010) er det nødvendig å vurdere om denne plikten skal være underlagt statlig tilsyn. Departementet vil peke på at PP-tjenestens arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling er viktig for å sikre at barnehagene gir barna et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet i hele landet. PP-tjenestens arbeid, både med sakkyndige vurderinger og kompetanse- og organisasjonsutvikling, vil være en del av barnehagemyndighetens forvaltningsansvar og oppgaver. Departementet mener at fylkesmannen bør kunne føre tilsyn med om PP-tjenesten følger opp barnehagene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, og ikke kun deres sakkyndighetsarbeid. Dette standpunktet bygger på kunnskap om den betydningen barnehager med høy kvalitet har for barns utvikling. Det vil videre være naturlig at fylkesmannen i eventuelle tilsyn knyttet til tilbudet til barn med særlige behov, kan se på området som et hele. Det betyr at fylkesmannen i sitt tilsyn både kan vurdere om barnet får oppfylt sine individuelle rettigheter, men også hva kommunen og PP-tjenesten har gjort for å styrke det generelle arbeidet med tanke på barn med særlige behov.»

I høringsnotatet bemerket departementet at det fremkommer klart av forarbeidene til kapittel V A at de kommunepliktene som fremkommer i kapittelet skal være underlagt statlig tilsyn. Departementet påpekte at bestemmelsen om statlig tilsyn ved en inkurie ikke ble oppdatert samtidig som reglene i kapittel V A ble vedtatt. Dette ble gjort når det gjelder § 9 b om klageinstans, hvor også aktuelle bestemmelser i kapittel V A er nevnt.

Departementet bemerket at bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring er av stor viktighet for de barna og foreldrene det gjelder og er bestemmelser som også tidligere har vært underlagt statlig tilsyn. Departementet foreslo at § 9 oppdateres slik at det fremkommer klart at fylkesmannen også kan føre tilsyn med kommunepliktene i kapittel V A.

4.3 Høringen og departementets vurdering

Det er 54 instanser som har gitt høringssvar innen fristen. Samtlige instanser som har uttalt seg om

forslaget, støtter at § 9 oppdateres slik at fylkesmannen igjen får hjemmel til å føre tilsyn med kommunepliktene i kapittel V A.

Norsk Forbund for utviklingshemmede og Funktionshemmedes Fellesorganisasjon uttaler begge at de stadig får henvendelser fra foreldre og foresatte som opplever at deres barn ikke får den spesialpedagogiske hjelpen det har behov for. Begge instanser mener det er viktig at bestemmelsen om statlig tilsyn oppdateres slik at fylkesmannen igjen får hjemmel til å føre tilsyn med disse kommunepliktene.

Bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring er av stor viktighet for de barna og foreldrene det gjelder og er bestemmelser som også tidligere har vært underlagt statlig tilsyn. Departementet mener derfor at § 9 bør oppdateres slik at det fremkommer klart at fylkesmannen også kan føre tilsyn med kommunepliktene i kapittel V A. Departementet viser til lovforslaget § 9 første ledd.

4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget har ikke økonomiske og administrative konsekvenser. Å føre tilsyn med reglene knyttet til spesialpedagogisk hjelp og tegnspråkopplæring vil ikke være en ny oppgave for fylkesmennene.

5 Merknader til endringer i barnehageloven

Til § 9 første ledd

Bestemmelsen endres slik at fylkesmannen også får hjemmel til å føre tilsyn med myndighetsoppgavene som følger av kapittel V A og forskrifter fastsatt med hjemmel i kapittel V A.

Til § 12 a andre ledd

Bestemmelsen endres slik at også barn født i november får rett til barnehageplass i løpet av den måneden barnet fyller ett år. Retten til plass forutsetter at det er søkt om plass innen den fristen som er fastsatt av kommunen. Foreldre plikter å betale foreldrebetaling fra den måneden barnet begynner i barnehagen. På samme måte som foreldre med barn født i september eller oktober, kan foreldre med barn født i november velge å la barnet begynne i barnehagen i august, dersom kommunen tilbyr plass fra denne måneden.

Bestemmelsen endres også slik at ordlyden «fra den måneden» erstattes med «innen utgangen av den måneden», tilsvarende ordlyden i § 12 a første ledd. Endringen innebærer ingen innholdsmessige endringer, men synliggjør at kommunen skal tilby plass i løpet av den måneden barnet fyller ett år.

Til § 17 tredje ledd

Bestemmelsen endres slik at ordlyden «innvilge» erstattes med «gi», tilsvarende ordlyden i § 18 tredje ledd. Dette er en ren språklig endring og fører ikke til endring av gjeldende rett.

Til § 17 fjerde ledd

Bestemmelsen endres slik at departementet får ny hjemmel til å gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Forskriftshjemmelen gir departementet mulighet til å innta regler som utfyller kravene til pedagogisk bemanning, samt dispensasjon fra utdanningskravet og pedagognormen.

Til § 18 første ledd

Gjeldende § 18 femte ledd blir nytt første ledd. Dette er en retts teknisk endring som fører til at oppbyggingen av bestemmelsene om styrer i § 17 og barnehagens øvrige bemanning i § 18 blir mer lik. Endringen fører ikke til endring av gjeldende rett.

Til § 18 andre ledd

Gjeldende § 18 første og andre ledd blir nytt andre ledd første og andre punktum. Dette er en ren retts teknisk endring og fører ikke til endring av gjeldende rett.

Til § 18 tredje ledd

Bestemmelsen endres slik at ordlyden viser til utdanningskravet i andre ledd første punktum. Dette er en følgeendring av at første ledd blir nytt andre ledd første punktum.

Til § 18 fjerde ledd

Bestemmelsen endres slik at departementet får ny hjemmel til å gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon. Forskriftshjemmelen gir departementet mulighet til å innta regler som utfyller kravene til pedagogisk bemanning, samt

dispensasjon fra utdanningskravet og pedagognormen. Forskriftshjemmelen erstatter hjemmelen i gjeldende § 18 sjette ledd.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i barnehageloven (rett til barnehageplass for barn født i november m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnehageloven (rett til barnehageplass for barn født i november m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i barnehageloven (rett til barnehageplass for barn født i november m.m.)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager gjøres følgende endringer:

§ 9 første ledd skal lyde:

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter § 8, kapittel IV, *V og V A*. Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsynsvirksomheten.

§ 12 a andre ledd skal lyde:

Barn som fyller ett år i september, *oktober eller november* det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage *innen utgangen av* den måneden barnet fyller ett år i samsvar med denne loven med forskrifter.

§ 17 tredje ledd skal lyde:

Kommunen kan *gi* dispensasjon fra utdanningskravet etter andre ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

§ 17 fjerde ledd skal lyde:

Departementet *kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet.*

§ 18 skal lyde:

§ 18 *Barnehagens øvrige personale*

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgsolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i andre ledd første punktum. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon, forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet og forskrift om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
